

Vergaderjaar 2013–2014

27 879

Versterking van de positie van de consument

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2014

Op 13 maart jl. heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op grond van artikel 18, eerste en tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen haar jaarverslag gepubliceerd en aan mij en beide Kamers der Staten-Generaal gezonden¹. In haar jaarverslag verantwoordt zij zich over de uitvoering van haar wettelijke taken in 2013.

In deze brief geef ik, conform artikel 6, derde lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, mijn bevindingen en die van de Minister van Infrastructuur en Milieu op het jaarverslag van de ACM over het jaar 2013.

Algemene terugblik 2013

Dit jaarverslag is het eerste jaarverslag van de ACM, na haar oprichting op 1 april 2013. Op die datum zijn de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit (CA) opgegaan in de ACM. Het doel van de samenvoeging is het verder vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van het markttoezicht dat de ACM uitoefent.

De ACM is vanaf haar start voortvarend aan het werk gegaan. Ik complimenteer de ACM daarmee. Vanaf de eerste dag functioneerde de organisatie in de nieuwe structuur. De naam «Autoriteit Consument en Markt» wordt mede door de voortvarende start steeds meer een ingeburgerde naam, zoals de NMa, OPTA en CA dat ook waren.

De ACM werkt met een nieuwe toezichtsvisie en strategie die zijn gericht op het oplossen van marktproblemen («probleemoplossend toezicht»). De consument staat daarbij centraal. De ACM heeft deze visie en strategie uitgebreid besproken met betrokken partijen. Deze ondersteun ik. Ik vind het belangrijk dat de ACM per geval het instrument inzet dat leidt tot de

¹ <http://jaarverslag.acm.nl/>

beste oplossing voor het voorliggende marktprobleem. Soms is dat een bestuurlijke boete, maar in andere gevallen kunnen instrumenten zoals het toezeggingsbesluit, een bindende aanwijzing of extra voorlichting, geschikter zijn. Een goed voorbeeld van extra voorlichting is de Kennisbank Duurzaamheid, waarmee de ACM duidelijkheid verschaft over welke mogelijkheden de wetgeving biedt voor samenwerkingsverbanden tussen ondernemingen op het gebied van duurzaamheid. Een ander voorbeeld is de zaak «executieveilingen», waarin de ACM haar optreden met kartelboetes gepaard heeft laten gaan met voorlichting door middel van het uitbrengen van het «Marktdvies executieveilingen onroerend goed» om huizenveilingen beter te weren tegen manipulatief gedrag. Vanzelfsprekend bepalen de wettelijke taken van de ACM de grenzen van het «probleemoplossend toezicht»; haar nieuwe visie en strategie zijn geen uitbreiding van het takenpakket van de ACM, maar geven invulling aan de aan de ACM toegekende wettelijke taken.

Het doet mij deugd dat de ACM – ondanks de fusiewerkzaamheden waarmee zij in het begin van 2013 nog te maken had – de «winkel» open heeft weten te houden. In haar eerste maanden heeft zij op al haar toezichtsterreinen meteen al laten zien dat zij een slagvaardige markttoezichthouder is. Ik verwacht dat die slagvaardigheid in de komende jaren, als de fusiewerkzaamheden volledig zijn afgerond, nog verder zal toenemen en zal resulteren in meer zaken.

De resultaten van de ACM in 2013 laten zien dat synergievoordelen die met de oprichting van de ACM – en de daaruit voortvloeiende bundeling van expertise op het gebied van mededinging, sectorspecifiek markttoezicht en consumentenbescherming – waren beoogd ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. De nieuwe ACM-brede visie en strategie hebben daar mede aan bijgedragen. Binnen de ACM wordt veelvuldig gewerkt met directie- en sectoroverstijgende teams met daarin medewerkers uit de verschillende disciplines, bijvoorbeeld in het onderzoek naar de mobiele operators. Uit het jaarverslag blijkt dat de vooraf geschatte besparing van ongeveer € 3,3 miljoen die hiermee gepaard zou gaan, is behaald.

Economische effecten

Het effectieve optreden van de ACM blijkt ook uit de cijfers. De ACM publiceert jaarlijks een schatting van de directe effecten van haar optreden voor de consumentenwelvaart. Hierin worden dit jaar voor het eerst de economische effecten van het optreden op alle toezichtsterreinen meegenomen en per toezichtsterrein apart vermeld. Ook heeft de ACM de berekening meer in lijn gebracht met de nieuwe aanbevelingen van de OESO op dit punt. De positieve economische effecten worden geschat op € 1,85 miljard in 2013, waarvan € 860 miljoen voortvloeit uit activiteiten in 2013 en € 990 miljoen uit eerdere activiteiten in 2011 en 2012 waarvan het effect langer doorloopt dan een jaar. Tegelijkertijd heeft het optreden van de ACM in 2013 ook de komende twee jaren nog economische effecten. Die worden meegenomen in de schattingen over 2014 en 2015.

Net als voorgaande jaren heeft het Centraal Planbureau (CPB) de berekening getoetst. In deze toets beoordeelt het CPB op hoofdlijnen de zorgvuldigheid en de redelijkheid van de orde van grootte van de effecten. Het CPB concludeert dat de berekening zorgvuldig is uitgevoerd, met voldoende mate van onderbouwing vanuit de economische literatuur. Daarom geeft de toets mij het vertrouwen dat de berekening van de ACM een betrouwbare schatting geeft van de effecten van haar optreden. Met het CPB ben ik wel van mening dat de toets geen exactheid kan garanderen. De berekening dient daarom voorzichtig te worden geïnterpreteerd.

Daar staat tegenover dat de preventieve werking van het markttoezicht van de ACM niet in de berekening tot uiting wordt gebracht.

Doorlooptijden

De lengte van de doorlooptijden van ACM-zaken is mede bepalend voor de slagkracht en effectiviteit van het markttoezicht en de mate van rechtsbescherming voor partijen. Voor sommige zaken gelden wettelijke termijnen. Waar wettelijke termijnen ontbreken, hanteert de ACM interne normen voor doorlooptijden. In het kader van de stroomlijning van de procedures werkt de ACM momenteel aan het vaststellen van nieuwe en waar mogelijk geharmoniseerde interne normen voor doorlooptijden.

De doorlooptijden blijven voor mij een belangrijk punt van aandacht. Uit het jaarverslag is niet af te leiden of de ACM de wettelijke of interne normen gehaald heeft. Ik doe een beroep op de ACM al het mogelijke te blijven doen om de wettelijke en interne normen voor doorlooptijden te halen, de (normen voor) doorlooptijden waar mogelijk verder te verkorten en daarover in haar jaarverslag te rapporteren. Zelf tracht ik bij te dragen aan een doorlooptijdverkortening door procedures binnen de ACM waar mogelijk en wenselijk te vereenvoudigen en te harmoniseren via het wetsvoorstel Stroomlijningswet ACM, dat aanhangig is bij de Eerste Kamer.

Vooruitblik komende jaren

In de komende periode beoog ik met twee wetsvoorstellen een bijdrage te leveren aan de verdere verbetering van de slagkracht van het markttoezicht van de ACM: het wetsvoorstel Stroomlijningswet ACM en een wetsvoorstel verhoging boetemaxima ACM.

Het wetsvoorstel Stroomlijningswet ACM (Kamerstukken 33 622) is het tweede wetsvoorstel – na de Instellingswet ACM – waarmee de samenvoeging van de NMa, OPTA en CA wordt vormgegeven. Waar de Instellingswet ACM de wettelijke bevoegdheden, handhavingsinstrumenten en procedures grotendeels ongewijzigd liet, beoogt het wetsvoorstel Stroomlijningswet ACM deze waar mogelijk en wenselijk te vereenvoudigen en te stroomlijnen opdat de ACM nog slagvaardiger kan optreden zonder dat dit ten koste gaat van de rechtsbescherming van marktorganisaties. Dit wetsvoorstel is in december 2013 met algemene stemmen aangenomen in de Tweede Kamer en is nu aanhangig bij de Eerste Kamer. Ik hoop erop dat het wetsvoorstel uiterlijk op 1 januari 2015 in werking zal treden.

Daarnaast ben ik voornemens de afschrikkende werking van het markttoezicht van de ACM te vergroten door het verhogen van de wettelijke maxima van de bestuurlijke boetes die de ACM kan opleggen. Uit onderzoek van onderzoeksbureau Strategies in Regulated Markets is gebleken dat de afschrikkende werking, met name van kartelboetes, onvoldoende is. Eerder heb ik de Tweede Kamer hierover uitvoerig geïnformeerd in een tweetal brieven (Kamerstuk 33 622, nrs. 9 en 19). Daarin heb ik onder meer aangekondigd dat ik met een aantal maatregelen de wettelijke boetemaxima verder wil aanscherpen. Ik verwacht een wetsvoorstel daartoe in het najaar van 2014 bij de Tweede Kamer te kunnen indienen.

In het plenaire debat in de Eerste Kamer over de Instellingswet ACM (Handelingen I, 2012/13, nr. 17) heb ik toegezegd om de ACM twee jaar na haar oprichting, dus in de loop van 2015, te laten evalueren. In mijn brief met bevindingen op de jaarverslagen over 2012 van de drie voormalige

autoriteiten (Kamerstuk 27 879, nr. 46 en A) ben ik uitgebreid ingegaan op mijn voornemens ten aanzien van die eerste evaluatie en de meetbare indicatoren en kengetallen en de kwalitatieve aspecten die daarbij een rol zullen spelen. Omdat de evaluatie in 2015 moet worden afgerond, start ik – samen met andere betrokkenen – de voorbereidingen op de evaluatie in de tweede helft van 2014.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp